



VOTO

PROCESSO: 60800.081198/2009-77

INTERESSADO: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

480ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

AI: 01734/2009 **Data da Lavratura:** 08/12/2009

Crédito de Multa nº: 647161157

Infração: *Não recuperar o pavimento da pista quando o coeficiente de atrito indicar resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor.*

Enquadramento: §1º do art. 36 c/c inciso I do art. 289, ambos da Lei 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica), c/c os itens 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302

Data da infração: 19/03/2009 **Local:** Aeroporto de Aracaju

Relator e Membro Julgador ASJIN: Henrique Hiebert - Membro Julgador (SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017)

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto por INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo em epígrafe, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 647161157.

O Auto de Infração nº 01734/2009, que deu origem ao processo, foi protocolado em 08/12/2009, capitulando a conduta do ente regulado no art. 289 e art. 299 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, c/c Resolução ANAC Nº 88/2009, artigo 3º, inciso IV c/c Resolução ANAC Nº 25/2008, e c/c o item 1 da Tabela II do Anexo III da Resolução ANAC nº 58/2008, descrevendo-se o seguinte (fl. 02):

Descrição da Ocorrência: Não recuperar o pavimento da pista quando o coeficiente de atrito indicar resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor

CÓDIGO EMENTA: CSL (1)

HISTÓRICO: Pela medição de atrito do Aeroporto Internacional Santa Maria/Aracaju-SE (SBAR), de 19/03/2009, a pista de pouso e decolagem 11/29 apresenta trecho com valor médio do coeficiente de atrito abaixo do aceitável pela Resolução ANAC Nº 88/2009. Nesta situação, a pista é classificada como pista insegura e, segundo consta no inciso IV do artigo 3º desta mesma Resolução, será objeto de fiscalização e multa, conjugada com emissão de NOTAM, com eventuais restrições à operação ou fechamento da pista de pouso e decolagem.

O SBAR solicitou NOTAM B1551/2009 informando situação de pista escorregadia quando molhada, porém não tomou ações imediatas para reestabelecimento do coeficiente de atrito acima do nível aceitável. A ANAC então solicitou cancelamento do NOTAM B1551/2009 e emissão de novo NOTAM B1677/2009, fechando a pista 11/29 quando na condição molhada. Após esta restrição operacional imposta pela ANAC, o operador solicitou então NOTAM B1685/2009 para realização de serviço de desemborrachamento da pista para elevação do coeficiente de atrito.

Desta forma, além do que foi citado da Resolução N° 88/2009, encontra-se enquadramento da ocorrência na Resolução ANAC N° 25/2008, em conjunto com a Resolução ANAC N° 58/2008, em seu Anexo II, Tabela II, Item 1.

Nos campos “data” e “hora” da ocorrência, estão, respectivamente, “07/12/2009” e “15:30”.

Às fls. 03 e 04, Plano de Ações Corretivas – PAC referente ao Relatório de Inspeção Aeroportuária – RIA n° 017P/SIE/GGFO/2008, 27/11/2008. Nos itens 3.2 e 3.3, constam o seguinte:

“3.2 – Não-conformidade: A sinalização horizontal do eixo da pista de pouso e decolagem está encoberta, em decorrência do emborrachamento, próximo ao ponto de toque da cabeceira 11.[...]

Ação Corretiva: Desemborrachar o pavimento e revitalizar a sinalização horizontal do eixo da pista de pouso 11/29.

3.3 – Não-conformidade: A periodicidade do monitoramento de atrito não está sendo cumprida de acordo com a legislação vigente. (Não-conformidade anteriormente apresentada como item 3.2 do RIA n° 07P/IE-4/2006).[...]

Ação Corretiva: A SRSV já adquiriu equipamento de medição de atrito, o que está resultando no cumprimento da periodicidade do monitoramento de atrito de acordo com a legislação vigente.”

Às fls. 05 a 06, cópia da Carta Formal - CF n° 11393/DOGP/2009, enviada pela INFRAERO e datada de 05/06/2009, em atendimento ao Ofício n° 327/SIE-RJ/GGCO/2009, encaminhando relatórios de medições de atrito de pista de pouso e decolagem de aeroportos administrados pela autuada, conforme prescrevia a IAC 4302. O relatório relativo a SBAR tem indicação de data de execução em março de 2009 (fl. 06).

Às fls. 07 a 35, cópia do Relatório Técnico de Medição de Atrito de Pista de Pouso e Decolagem do Aeroporto Internacional Santa Maria / Aracaju-SE (Rel – 005-MA-PA 11/29-SBAR-2009), de 19/03/2009. À fl. 12, consta a conclusão deste Relatório, onde está descrito que:

“[...] Contudo um trecho no primeiro terço entre 286 e 442 m (medição a 3 metros à esquerda totalizando 156 m), a partir da cab. 11 apresentam valores de atrito abaixo de 0,50 com uma média de 0,42. [...]”.

Às fls. 36 e 37, cópia de planilha relacionando Aeroportos INFRAERO com pistas com coeficientes de atrito em níveis de manutenção ou abaixo. Na segunda linha da planilha, consta o registro do Aeroporto SBAR, com a informação de que a pista 11/29, submetida a medição com o equipamento Skiddometer, teve valores de 0,42 e foi classificada como Insegura. No campo observações há registro de “trecho de 156 m no 1° terço a 3m LE – 11>29”.

Em 27/11/2009, Memorando n° 1682/SIA/GOPS/2009 (fls. 38 e 39), assinado pelo Gerente de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias – GOPS e pelo Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária – SIA, que traz referência à CF n° 11393/DOGP/2009 já mencionada. O documento consigna a classificação de pista insegura de 4 aeroportos administrados pela INFRAERO, dentre eles, o Aeroporto SBAR. Ao final, é determinado que:

“a. Seja solicitada a emissão de NOTAM suspendendo as operações de pouso e decolagem na condição de pista molhada, devido ao fator de coeficiente de atrito abaixo do nível aceitável para os aeroportos de Aracaju, Parnaíba e Tabatinga; e

b. seja emitida Notificação de Infração aos três aeroportos supracitados.”

Ainda em 27/11/2009, Memorando emitido pelo SIA e dirigido ao Superintendente de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (fls. 40 e 41), informando que serão atendidas as recomendações apontadas no Memorando n° 1682/SIA/GOPS/2009, acima descrito, e recomendando

agora, que “não seja autorizada a venda de passagens para períodos acima de 15 dias e liberação de novos voos.” para as localidades em questão.

À fl. 42, cópia de Mensagem de FAX nº 1243/09/MSG/SIA/PRENOTAM, de 30/11/2009, solicitando a emissão de PRENOTAM de efeito imediato e válido até 29/05/2010, com o seguinte teor: “Operações de pouso e decolagem de aeronaves na pista de pouso e decolagem 11/29 estão suspensas na condição de pista molhada, devido ao coeficiente de atrito abaixo do nível aceitável”.

À fl. 43, Boletim de localidade, constando NOTAM B1677/2009 do aeroporto SBAR (“RWY 11/29 CLSD PARA LDG/TKOF QUANDO NA CONDIÇÃO DE MOLHADA DEVIDO FCT ABAIXO DO NIVEL ACEITAVEL”).

Em 02/12/2009, foi emitido Ofício de nº 2370/SIA/2009 ao Superintendente do Aeroporto Internacional Santa Maria, informando da solicitação do NOTAM que restringe operações com pista molhada e também que o Operador do Aeroporto em questão deve tomar providências imediatas com vistas a elevar o nível de coeficiente de atrito, informando à ANAC as ações que já tenham sido tomadas, bem como as medidas que contemplem soluções, com seus respectivos prazos. No documento, informa, ainda, que o interessado tem 05 dias para demonstrar o atendimento ao objeto deste ofício – fl. 44.

Em 02/12/2009, por meio de Carta Formal enviada pela INFRAERO ao Gerente Técnico de Serviços Aeronáuticos – GTSA/GOPS/SIA, de nº 4902/OPNE(OPNE-1)/2009, foi solicitada a emissão de NOTAM para a realização do serviço de desemborachamento da pista 11 x 29 do Aeroporto de Aracaju / Santa Maria (SBAR), com requerimento de fechamento total da pista, no período de 14 a 19/12/2009, das 08h às 12h. A INFRAERO traz em anexo Boletim de Horário Previsto de Voo, no qual afirma não haver operação de voos regulares nos horários informados – fls. 45 e 46.

À fl. 47, cópia de Mensagem de Fax nº 1253/09/MSG/SIA/PRENOTAM, de 02/12/2009, solicitando a emissão de PRENOTAM com validade de 14 a 19/12/2009, com o seguinte teor “Fechamento total da pista de pouso e decolagem 11/29 para execução de serviço de desemborachamento”.

À fl. 48, Boletim de localidade, constando NOTAM B1677/2009 (já mencionado) e B1685/2009 do aeroporto SBAR. O último tem como teor “RWY 11/29 CLSD DEVIDO SER DESEMBORACHAMENTO”

À fl. 49, Extrato do site dos Correios com informações sobre o acompanhamento de postagem registrada sob o nº RK798201533BR, indicando sua entrega ao destinatário no dia 14/12/2009.

Em 14/12/2009, solicitação de abertura de processo – fl. 01.

Em 23/12/2009, encaminhamento interno – fl. 50.

Em 29/03/2010, foi certificado o decurso do prazo para apresentação de defesa (fl. 51).

À fl. 52, Decisão em Primeira Instância materializada em documento intitulado “Parecer em Processo Administrativo” emitido pela Gerência de Fiscalização Aeroportuária e ratificado pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA, em 19/03/2010. A decisão determina a aplicação de penalidade de multa no valor de R\$ 80.000,00 à autuada (penalidade registrada no SIGEC sob o número 623522100).

Em 29/03/2010, foi emitida Notificação de Decisão abrindo prazo de 10 (dez) dias para interposição de recurso, a partir do recebimento do documento – fl. 53.

À fl. 54, despacho encaminhando o processo à junta recursal em 01/04/2010.

Em 14/04/2010, a autuada protocolou a Carta Formal nº 8169/DOGP(GPRI)/2010 (fl. 55), encaminhando recurso à decisão em primeira instância. Na CF, a autuada afirma evidenciar, pela documentação anexa, as ações da Administração Aeroportuária Local visando à garantia da segurança operacional do Aeroporto, pleiteando o acolhimento da defesa e o arquivamento da autuação.

À fl. 56, junta cópia da notificação de decisão.

À fl. 57 a 71, junta suas razões de recurso. Na peça, alega inicialmente que a infração tipificada na Resolução nº 58/2008, Anexo II, Tabela II, Item 1 não encontra respaldo legal. Afirma, também, que as penalidades previstas nos art. 299 e art. 302 do CBA apresentam rol taxativo, não aceitando assim

interpretação extensiva.

Alega, quanto ao mérito da questão, que, pelos relatórios e medições de atrito realizadas (REL-005-MA-PA 11/29-SBAR-2009; REL 006-MT-11/29-SBAR-2009; RT/SBSV-003/2009; RT/SBSV-005/2009; RT/SBAR-006/2009; RT/SBAR-001/2010; RT/SBAR-003/2010 – Doc. 03) foram emitidos NOTAM de cautela e dando continuidade a execução dos serviços de desemborachamento, foram emitidos os NOTAM nº B0693/2009 e 1685/2009 visando à recuperação dos índices de atrito aos níveis determinados na Resolução nº 88 da ANAC.

Afirma, ainda, que não ficou inerte diante do problema, tendo informado a entidade competente, o que demonstraria a sua boa-fé, e imediatamente adotado as medidas necessárias, no sentido de viabilizar a prestação do serviço de recuperação da pista 11/29, por meio de processo de medições reiteradas e de desemborachamento da citada pista.

Por fim, alega que a ANAC feriu os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade aplicando a sanção de multa, vez que a autuada afirma vir adotando as medidas solicitadas por esta Agência.

Às fls. 72 e 73, documentos que demonstram os poderes de representação.

Às fls. 74 a 123, Relatórios técnicos REL-005-MA-PA 11/29-SBAR-2009 (de 19/03/2009); Nº 006-MT-11/29-SBAR-2009 (de 20/03/2009); RT/SBSV-003/2009 (de 14/12/2009); RT/SBSV-005/2009 (de 18/12/2009); RT/SBAR-006/2009 (de 30/12/2009); RT/SBAR-001/2010 (de 01/03/2010); RT/SBAR-003/2010 (de 07/04/2010).

Em 23/09/2010, despacho encaminhando o processo para distribuição na Junta Recursal, declarando também a impossibilidade de conferência da tempestividade – fl. 124.

Às fls. 125 a 128, consta Decisão da antiga Junta Recursal, de 07/10/2010, decidindo pelo conhecimento do recurso e anulando os efeitos da decisão em primeira instância, consignando que o extrato do site dos Correios indicando o rastreamento do objeto postado não seria válido para certificar o devido recebimento do Auto de Infração. Determina, assim, o retorno do processo ao setor de origem, para que o mesmo notifique devidamente a empresa interessada quanto ao Auto de Infração, oportunizando prazo de defesa.

À fl. 129, despacho remetendo o processo à Secretaria da Junta Recursal, em 07/10/2010.

À fl. 130, extrato de lançamento no SIGEC, impresso em 14/10/2010, informando que o crédito de nº 623522100 foi cancelado.

Ainda nesta data, foi produzida Intimação de Decisão da Junta Recursal – fl. 131. Cópia do Aviso de Recebimento relativo a esta intimação, datado de 21/10/2010, foi juntado à fl. 137.

Em 03/12/2010, foi emitido despacho encaminhando o processo à GOPS e solicitando que, caso necessário, “venha a autuar a empresa com outra motivação e enquadramento, nos termos do voto do relator” – fl. 132.

À fl. 133, foi inserido despacho nº 63/2011/GTSA/GOPS/SIA devolvendo os autos do processo, em 07/02/2011, à GFIS, para as providências necessárias.

À fl. 134, foram exarados despachos internos datados de 10 e 15/02/2011.

À fl. 135, despacho à GOPS/SIA, para que esta tome ciência da decisão final da Junta Recursal, em 15/02/2011.

Em 01/03/2011, foi exarado despacho nº 86/2011/GTSA/GOPS/SIA, registrando que “Tendo em vista tratar-se de auto de infração (AI) cujo relatório de medição de atrito considerado para a emissão do respectivo AI data de 19/03/2009, período este anterior à publicação da Resolução nº 88, de 11 de maio de 2009, esta Gerência decidiu pela não continuidade do processo administrativo em tela.” – fl. 136.

Em 10/03/2011, Ofício de nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC ao Superintendente de Gestão Operacional da INFRAERO, informando sobre o arquivamento do processo, tendo em vista terem sido aceitas as respectivas justificativas sobre a ocorrência relatada – fl. 138.

À fl. 215, foi juntado o Aviso de Recebimento relativo ao Ofício de nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC,

datado de 29/03/2011.

À fl. 139, consta Despacho da GFIS, de 17/09/2012, encaminhando o processo à Procuradoria Federal junto à ANAC.

À fl. 140, foram juntadas cópias de mensagens eletrônicas que registram a solicitação de remessa de cópia dos autos à Procuradoria Federal, datadas de 09, 10 e 11/10/2012.

À fl. 141, extrato de lançamento no SIGEC, emitido em 03/01/2013, demonstrando que a multa do processo de nº 623522100 foi cancelada.

Em 03/01/2013, foi exarado o Despacho nº 14/2013/NDA/PGFPPF-ANAC, da Procuradoria Federal junto à ANAC (fl. 142), encaminhando os autos à Junta Recursal para análise da questão suscitada à fl. 136, inclusive para exame do eventual cabimento de autuação com base nos preceitos da Instrução de Aviação Civil – IAC 4302, vigente à época dos fatos.

Em 04/01/2013, a autuada solicitou cópia integral dos autos, por meio de Formulário de Solicitação de Cópias, tendo, à ocasião, tomado ciência do inteiro teor do processo – fl. 143/157.

Em 07/01/2013, consta despacho de encaminhamento dos autos para o setor de distribuição da antiga Junta Recursal - fl. 158.

Em 04/06/2013, foi proferida nova decisão da Junta Recursal, entendendo haver vício formal no Auto de Infração, passível de convalidação, por meio da retificação do enquadramento, para que passasse a constar como capitulação o §1º do art. 36 da Lei 7.565/86 c/c os itens 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302, de 28 de maio de 2001, conforme indicação da Procuradoria da ANAC – fls. 159 a 161.

À fl. 162, consta Despacho nº 100/2013/JR/ANAC, de 08/07/2013, encaminhando o processo à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA, para adoção de providências cabíveis.

Em 24/07/2013, foi emitido despacho de encaminhamento dos autos da SIA à GFIS/SIA, para análise e providências, conforme certidão de julgamento da Junta Recursal – fl. 163.

À fl. 164, despachos internos datados de 30/07/2013.

Em 02/08/2013, foi registrado Ato de Convalidação do Auto de Infração, alterando o disposto anteriormente na capitulação por “§1º do artigo 36 do CBA c/c o item 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302, de 28 de maio de 2001” – fl. 165.

À fl. 166, consta cópia do Ofício de nº 262/2013/GFIS/SIA-ANAC, de 02/08/2013, informando a autuada do ato de convalidação e concedendo prazo de 20 dias para complementação de defesa. O Aviso de Recebimento referente a este ofício, indicando sua entrega ao destinatário em 19/08/2013, foi juntado à fl. 213.

À fl. 167, despachos internos datados de 10 e 16/09/2013.

Em 09/09/2013, a autuada protocolou nova defesa (fls. 168 a 204). No documento, alega que as justificativas apresentadas anteriormente teriam sido aceitas pela ANAC em sua integralidade, culminando no arquivamento do processo em 10/03/2011. Entende, assim, que a convalidação se traduz em conduta que fomenta a insegurança jurídica, requerendo que o auto de infração seja mantido na forma como lavrado.

Afirma que o AI nº 01734/2009 teria sido “*julgado por expediente com natureza decisória e por autoridade competente, a qual inclusive arquivou-o por acolhimento das justificativas apresentadas pela Estatal*” e que, após o julgamento e arquivamento do feito, estaria preclusa a possibilidade de alteração dos institutos normativos que serviram de fundamento ao Auto de Infração.

Caso não sejam acolhidas essas alegações iniciais, a autuada renova a defesa apresentada anteriormente, reafirmando que a alegação é e era, à época, infundada, considerando os fatos e documentos apresentados nos autos do processo.

Cita, ainda, extratos de suas próprias alegações nas ações anulatórias nº 0004504-64.2012.4.05.8500 e nº 0800062-22.2012.4.05.8500, referentes respectivamente aos Autos de Infração nº 5031/2010 e

00828/2010, em que a autuada argui a existência de *bis in idem* com o Auto de Infração nº 01734/2009.

Pede portanto, que seja anulado o Ofício nº 262/2013/GFIS/SAI-ANAC e seja mantido o julgado que promoveu o arquivamento do Auto de Infração nº 01734/2009.

Junta ao processo (i) cópias dos documentos comprobatórios da outorga de poderes de representação – fls. 179 a 193; (ii) cópia do Auto de Infração – fl. 194; (iii) cópia do ofício de convalidação – fl. 195; (iv) cópia do ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC – fl. 196; e (v) cópia de resenha processual da ação anulatória nº 0004504-64.2012.4.05.8500 – fls. 197 a 204.

À fl. 205, despachos internos datados de 02/08, 17 e 27/09/2013.

Em 30/09/2013, termos de abertura e fechamento de volume – fls. 200 e 201.

À fl. 206, Despacho nº 121/2013/GFIS/SIA, encaminhando o processo à Procuradoria Geral da ANAC, em 30/09/2013, tendo em vista a Ação Ordinária nº 0004504-64.2012.4.05.8500.

Às fls. 207 a 211, Informação nº 008/2013/NAR/PF-ANAC/PGF/AGU-rjn, em resposta ao despacho nº 121/2013/GFIS/SIA, informando que a demanda na Ação Ordinária nº 0004504-64.2012.4.05.8500 “não interfere no andamento do presente processo administrativo, que deverá seguir seus ulteriores termos, até mesmo porque além de tratar de auto de infração distinto (Auto de Infração nº 05031/2010), o juiz julgou improcedente o pedido autoral, situação que se mantém até a presente data”.

Às fls. 212 e 214, cópias do Memorando nº 106/2014/GFIS/SIA, datado de 10/06/2014, encaminhando Avisos de Recebimento à AIM.

O setor competente, em decisão motivada proferida em 25/03/2015, confirmou o ato infracional, por não cumprimento da determinação prevista no §1º do art. 36 da Lei 7.565/86 c/c os itens 2.1.1 e 2.1.2 da Instrução de Aviação Civil - IAC 4302, e após apontar a presença de uma circunstância atenuante e nenhuma circunstância agravante, aplicou multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), o valor mínimo da tabela de infrações constante no item 1 da Tabela II (CONSTRUÇÃO/MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE AERÓDROMOS) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, em vigor à época - fls. 216/225.

Em 28/04/2015, foi emitida Notificação de Decisão abrindo prazo de 10 (dez) dias para interposição de recurso, a partir do recebimento do documento – fl. 226. Cópia do Aviso de Recebimento relativo a esta notificação, datado de 11/05/2015, foi juntado à fl. 228.

Em 30/04/2015, conta despacho de encaminhamento dos autos para o setor a antiga Junta Recursal - fl. 227.

Às fl. 229 a 231, a autuada junta suas razões de recurso.

Na peça, inicialmente dá sua descrição dos fatos: dispõe que após a apresentação de defesa foi prolatada decisão de primeira instância, quando o processo foi apreciado pela antiga Junta Recursal e decidiu-se pela anulação da decisão de primeira instância, retornando-se os autos para novo julgamento de primeira instância. Nesse ponto, alega que quando da nova análise do processo, conforme despacho nº 86/2011/GTSA/GOPS/SIA à fl. 136, opinou-se pelo arquivamento do mesmo, e que ante tal manifestação, a GFIS/SIA emitiu à Infraero o ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, que informou à autuada que o processo fora arquivado.

A autuada contesta os argumentos utilizados na decisão de primeira instância que *"tornou sem efeito a decisão proferida pelo Gerente de Fiscalização Aeroportuária, que embora seja autoridade competente para a tomada de tal decisão, nos termos da decisão recorrida, não a motivou adequadamente (...)"*. Aduz que o *"processo está recheado de nulidades, sendo a Infraero um passageiro à deriva, enquanto o órgão julgador tenta se entender nos atos processuais, ferindo de morte toda e qualquer esperança de ser observado o devido processo legal"*.

Afirma que o Gerente de Fiscalização Aeroportuária, no legítimo exercício de suas atribuições, decidiu pelo arquivamento do processo com base nos fundamentos lançados pela GOPS, entendendo que não cabe o *"frágil argumento de que na decisão da GFIS não houvera expressa menção aos fundamentos da*

GOPS", entendendo que o processo é um concatenamento de atos visando uma decisão, e que assim todo ato pressupõe a integração dos atos anteriores.

Dispõe que a decisão da GFIS, formalizada por meio do ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, é decisão administrativa que não necessita, juridicamente, de motivação, pois entende que a mesma não se enquadra naqueles atos administrativos que necessariamente devem ser motivados, citando aí o art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e suas observações a respeito de cada inciso.

Ainda em recurso a autuada contesta ao valor da multa aplicada, tendo em vista as alterações promovidas pela Resolução ANAC nº 235, de 05/06/2012, que entre outras coisas, diminuiu o valor da sanção, entendendo que a Diretoria da ANAC, em análise do tipo infracional, decidiu que a gravidade desta infração não justificava uma penalização no montante previsto anteriormente, mas uma penalização mais branda.

Por fim, requer que o processo seja novamente apreciado, e caso não se entenda pela anulação do mesmo, seja a sua dosimetria revista, com a adequação do valor da multa à atual previsão dos normativos da Agência.

Tempestividade do Recurso certificada e 04/09/2015 - fl. 232.

Em 19/01/2018, de acordo com o Parecer nº 83(SEI)/2018/ASJIN (SEI nº 1427336) e com a Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 92/2018 (SEI nº 1428701), o Auto de Infração nº 01734/2009 foi convalidado com relação ao enquadramento utilizado, assim como foi verificada a possibilidade de ocorrer gravame ao Recorrente, em função do possível afastamento da circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e do §1º do art. 58 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, aplicada pelo setor competente de primeira instância quando da aplicação da multa.

Em 15/02/2018, emitida a Notificação nº 418(SEI)/2018/ASJIN-ANAC (SEI nº 1515587) quanto à convalidação do Auto de Infração e gravame à situação do Recorrente. Notificado em 20/02/2018, conforme Aviso de Recebimento SEI 1553857, a autuada apresentou complementação de recurso em 02/03/2018 (00058.007423/2018-22). No documento alega inicialmente que a convalidação efetuada não deve prevalecer, pois entende que há vícios formais e materiais que maculam a instrução processual administrativa e apresenta seus argumentos em "Preliminares e Prejudiciais de mérito":

- **Resumo:** reitera a a autuada os argumentos apresentados em recurso relativos ao despacho nº 86/2011/GTSA/GOPS/SIA à fl. 136, que opinou pelo arquivamento do mesmo, e que ante tal manifestação, a GFIS/SIA emitiu à Infraero o ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, que informou à autuada que o processo fora arquivado. Dispõe que a manifestação de ambas as gerências deixa cristalino o julgamento de mérito da questão no sentido de absolver a regulada dos fatos imputados no AI 1734/2009 e que apesar disso, em 19/08/2013 a autuada foi surpreendida por uma carta dando conta da convalidação do auto de infração, em 11/05/2015 foi notificada acerca da decisão pela aplicação de multa no valor de R\$ 80.000,00 e após apresentar recurso tempestivo, em 08/02/2018 foi mais uma vez surpreendida com *"uma nova convalidação - que cresceu o número de normas em tese violadas com a conduta (comissiva/omissiva) - além da decisão do recurso administrativo"*.
- **Preclusão administrativa:** dispõe a autuada ter ocorrido preclusão administrativa, motivo pelo qual requer o arquivamento do processo. Cita doutrina e julgados do STJ para sustentar sua alegação. Entende que os casos citados se amoldam à questão jurídica tratada nos autos, *"uma vez que duas autoridades competentes da ANAC arquivaram o processo administrativo (além de efetivamente notificá-la sobre as decisões) e absolveram a regulada, ainda assim, quase três anos depois o caso foi retomado e julgado de forma diametralmente oposta, mesmo diante da evidente ocorrência de preclusão administrativa"*. Cita trechos da decisão de primeira instância para dispor que os argumentos destacados são tautológicos, além de obscuros ou mesmo contraditórios. Afirma que a fundamentação da decisão deixa clara a competência das gerências GOPS e CTSA para decidir pelo arquivamento, e ainda assim foram tratadas como "opiniões". Entende que *"se afastou uma*

decisão de duas gerências porque supostamente teriam elas deixado de 'conter manifestação explícita, clara e congruente', mas esse próprio argumento (na decisão que as revogou) não conteve manifestação explícita, clara e congruente". Entende que "se erros forem cometidos, como foi o caso dos autos, que o ônus recaia sobre a Administração e que ela os conserte - não seja repassada a quem a ela é subordinada".

- Quebra do encadeamento lógico do procedimento administrativo em prejuízo à defesa do regulado: entende a autuada que a decisão de segunda instância pela convalidação e possibilidade de gravame à sua situação, *"ao concentrar dois atos diversos na mesma decisão (...) suprimiu a instrução processual que se renovou com a convalidação, na medida que não foi aberto novo prazo para defesa e, caso ela não fosse aceita, posteriormente um novo recurso"*. Dispõe *"que o caso dos autos não tratou de mera convalidação no qual o fato teria sido erroneamente tipificado, mas foi acrescido de novas violações (em tese) ao sistema normativo da ANAC sem a devida abertura de prazos de defesa, instrução e recurso para a jurisdicionada, em completo arrepio ao devido processo legal substantivo, além de, materialmente, violar os princípios da ampla defesa e do contraditório"*. Com base em seus argumentos, requer que seja aberto novo prazo para defesa, refeita a instrução, concluída a fase ordinária, e, se mantida a condenação, que seja aberto novo prazo para recurso.
- Prescrição intercorrente: requer o reconhecimento de prescrição intercorrente e o consequente arquivamento do auto de infração, dispondo que *"tendo em vista que a Decisão de Primeira Instância nº 98/2015/GNPS/SAI (p. 451/453) acatou a Análise de Primeira Instância nº 64/2015/SAI (p. 435/450), fica claro que o Despacho nº 86/GTSA/GOPS/SAI, de 24 de fevereiro de 2011 (p. 273) e Ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, de 10 de março de 2011 (p. 277) foram anulados, ao fazê-lo a decisão imediatamente anterior da ANAC passou a ser a certidão de julgamento de p. 257, a qual foi datada em 07/10/2010. Entre esta data e o próximo ato efetivo de apuração do (suposto) ilícito passaram-se mais de 3 anos, o que atrai a prescrição inscrita no art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999"*.
- Vício formal da Resolução nº 25/2008: dispõe a autuada que a Resolução nº 25/2008 sofre de vício em razão da inobservância do rito legal para a sua edição, uma vez que afirma não ter havido Audiência Pública ou Consulta Pública para discussão da matéria.
- Vício material da Resolução nº 25/2008: alega que quando da criação da ANAC, fora-lhe conferido, pelo legislador, poder normativo, adicionando que *"no que diz respeito à seara do direito sancionador, lhe fora reservado o seguinte: 'reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis'"*, para com isso concluir *"que não há na aludida Lei a definição de quais seriam as sanções cabíveis, a previsão de que o desrespeito aos normativos da ANAC constituam infração, autorização legislativa à ANAC para que criasse sanções, tampouco quais seriam os limites objetivos de tais sanções"*. Entende portanto que a autorização contida na Lei dá à ANAC o poder de aplicar as sanções cabíveis, sem indicá-las.
- Valores possíveis das sanções pecuniárias aplicáveis pela ANAC: alega a autuada que ainda que houvesse no CBA a previsão de criação de infração por ato infralegal imputável ao operador aeroportuário, forçoso concluir que a respectiva sanção deve ser aquela contida na própria Lei nº 7.565, de 1986, pois inexistente autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese. Dispõe também que Ainda que se entenda pela possibilidade de imposição de multa pela ANAC, por descumprimento de quaisquer de seus regulamentos, necessário que se reconheça o valor máximo de sanção pecuniária prevista no CBA.

Conclui a autuada requerendo o acatamento das preliminares e prejudiciais de mérito apontadas para arquivar o processo administrativo; subsidiariamente, caso as nulidades apontadas não sejam acatadas, que ao menos os autos sejam retornados à fase instrutória; reitera ainda as alegações apresentadas em defesa.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).

2. DAS PRELIMINARES

Da alegação de nulidade

Com relação às alegações contrárias aos argumentos utilizados na decisão de primeira instância que tornaram sem efeito o ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, é importante reiterar que, conforme apresentado pelo setor de primeira instância, não há no documento motivação explícita, clara e congruente, e o mesmo também não constitui-se em declaração de concordância com fundamentos do Despacho nº 86/2011/GTSA/GOPS/SIA.

Ressalta-se que o referido Ofício não tem qualquer carga decisória; ele pretendeu tão somente comunicar à interessada um fato do processo. Como se pode constatar dos autos, a comunicação encaminhada não condiz com os elementos do processo, razão pela qual foi ele desconsiderado pela Decisão de Primeira Instância de 25/03/2015 (fls. 216/225).

Cumpra ainda observar o previsto no art. 15 da Resolução nº 25 a respeito do arquivamento de um processo administrativo sancionador:

Resolução nº 25/2008

(...)

Art. 15. A autoridade competente para decidir sobre a aplicação de penalidades deverá, **em decisão fundamentada**: (Redação dada pela Resolução nº 114, de 29.9.2009)

I - determinar o arquivamento do processo; ou

II - aplicar a penalidade em conformidade com o art. 19 desta Resolução.

Parágrafo único. Após o julgamento será expedida Notificação da decisão, na forma prevista em regulamento próprio.

(...)

(grifos nossos)

Diante o exposto, entende-se que não houve qualquer ofensa ao devido processo legal, afastando-se, portanto, alegação de nulidade do presente processo.

Da Alegação de Ocorrência da Prescrição intercorrente

Quanto à alegação de prescrição intercorrente do processo, devido ao fato de supostamente a decisão de primeira instância datada de 25/03/2015 ter anulado o Despacho nº 86/GTSA/GOPS/SIA, de 24/02/2011, e o Ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, de 10/03/2011, e que ao fazê-lo a decisão imediatamente anterior da ANAC passou a ser a certidão de julgamento de 07/10/2010, cabe esclarecer que a decisão de primeira instância tornou sem efeito o ofício nº 829/2011/GFIS/SIA-ANAC, entretanto, apesar disso, os dois documentos impulsionaram o processo. Dessa foram, verifica-se que não houve interrupção no andamento do processo em prazo igual ou superior a 3 (três) anos, não incidindo a prescrição intercorrente em nenhum momento, não cabendo, portanto, o requerido pelo interessado.

Preclusão administrativa

Aventou a autuada a impossibilidade de anulação da manifestação pelo arquivamento do processo, de 24/02/2011, e do ofício de 10/03/2011, com base em “preclusão administrativa”. A Lei 9.784/99, em homenagem ao princípio da autotutela, confere à Administração Pública o poder-dever de controlar seus

próprios atos, instituindo limitação temporal à capacidade da Administração de rever atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis ao administrado:

Lei 9.784/99

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados**, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º **Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.**

Considerando o ofício de 10/03/2011, que informava sobre ao interessado sobre o arquivamento do processo, ato este de que decorre efeito favorável à INFRAERO, e tendo sido identificada a invalidade do ato pela própria Administração em 03/01/2013, conforme Despacho nº 14/2013/NDA/PGFPPF-ANAC (fl. 142), não há que se falar em preclusão administrativa porque não transcorrido o período de cinco anos previsto na Lei.

Convalidação do Auto de Infração

Com relação às alegações de quebra do encadeamento lógico do procedimento administrativo em prejuízo à defesa do regulado, com requerimento por parte da autuada de que seja aberto novo prazo para defesa, refeita a instrução, concluída a fase ordinária, e, se mantida a condenação, que seja aberto novo prazo para recurso, cabe esclarecer que a convalidação efetuada através do Parecer nº 83(SEI)/2018/ASJIN (SEI nº 1427336) e da Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 92/2018 (SEI nº 1428701) foi feita de acordo com o disposto no inciso I do §1º e no §2º do art. 7º da Instrução Normativa (IN) ANAC nº 08/2008, que dispõe "*in verbis*":

IN ANAC nº 08/2008

Art. 7º Os vícios processuais meramente formais do AI são passíveis de convalidação.

§ 1º - Para efeito do caput, são considerados vícios formais, dentre outros:

I – omissão ou erro no enquadramento da infração, desde que a descrição dos fatos permita identificar a conduta punível;

II – inexatidão no nome da empresa ou piloto;

III – erro na digitação do CNPJ ou CPF do autuado;

IV – descrição diferente da matrícula da aeronave;

V – erro na digitação do endereço do autuado;

VI – erro de digitação ao descrever o local, data ou hora da ocorrência do fato.

§ 2º Nas hipóteses do § 1º, inciso I, deste artigo, será concedido prazo de 5 (cinco) dias para a manifestação do interessado.

§ 3º Verificada a existência de vício insanável deverá ser declarada a nulidade do auto de infração e emitido novo auto.

§ 4º No prazo da manifestação do §2º, o interessado poderá requerer o benefício do art. 61, § 1º, desta Instrução Normativa, desde que o processo não esteja em fase recursal.

(grifo meu)

Dessa forma, tendo em vista que a convalidação tratou-se de mera complementação no enquadramento e que a descrição dos fatos permitia a identificação da conduta punível, afasta-se essa alegação da autuada.

Nulidades da Resolução nº 25/2008

Com relação às alegações da autuada de que existem nulidades relacionados à Resolução nº 25/2008, que sofreria de vício em razão da inobservância do rito legal para a sua edição, uma vez que afirma não ter havido Audiência Pública ou Consulta Pública para discussão da matéria, e de que inexistente autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, vale ressaltar que o ato administrativo tem presunção de legalidade e certeza, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus

agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, cabe o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

Outro ponto a se considerar quanto a essas alegações é que, na verdade, não cabe a este servidor questionar normatização própria desta ANAC, mas, sim, cumpri-la, não sendo esta a via própria para se alegar a ilegalidade das normas vigentes à época do fato e as atuais.

Ainda com relação ao valor da multa a ser imposta, em Recurso a a autuada contesta ao valor da multa aplicada, tendo em vista as alterações promovidas pela Resolução ANAC nº 235, de 05/06/2012, que entre outras coisas, diminuiu o valor da sanção, entendendo que a Diretoria da ANAC, em análise do tipo infracional, decidiu que a gravidade desta infração não justificava uma penalização no montante previsto anteriormente, mas uma penalização mais branda. Com relação a esse argumento, cabe registrar que não se pode afrontar o princípio constitucional da legalidade, visto que os valores das multas são aplicados conforme legislação vigente à época dos fatos.

Da alegação de vício material da Resolução nº 25/2008

Alega a autuada que quando da criação da ANAC, fora-lhe conferido, pelo legislador, poder normativo, adicionando que *"no que diz respeito à seara do direito sancionador, lhe fora reservado o seguinte: 'reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis'"*, para com isso concluir *"que não há na aludida Lei a definição de quais seriam as sanções cabíveis, a previsão de que o desrespeito aos normativos da ANAC constituam infração, autorização legislativa à ANAC para que criasse sanções, tampouco quais seriam os limites objetivos de tais sanções"*. Entende portando que a autorização contida na Lei dá à ANAC o poder de aplicar as sanções cabíveis, sem indicá-las.

Contudo, cabe ressaltar que, quanto à norma infringida, compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

Cabe observar que entender que a norma que impõe a conduta não poderia ser veiculada por meio de Resolução seria afastar o poder regulador dessa Agência, atribuído à ANAC nos termos da Lei nº 11.182/2005, que criou essa Autarquia.

Assim, conforme a Lei nº 11.182/2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia federal submetida a regime especial, à qual foram atribuídos poderes regulatório/normativo e fiscalizador sobre as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), restando tais competências delineadas nos termos do artigo 8º do referido diploma legal, cujos incisos X, XI, XXI, XXVIII, XXX e XXXV preconizam que:

Lei nº 11.182/2005

Art. 8o Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das

atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;

(...)

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

(...)

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

(...)

De acordo com o aludido dispositivo, cumpre à mencionada autarquia federal, portanto, regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária, segurança da aviação civil e facilidades do transporte aéreo, competindo-lhe conseqüentemente editar normas que regrem o setor e zelar pelo seu devido atendimento.

Assim, cabe à entidade autárquica atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.

Assim, faz-se evidente o fato de o poder normativo conferido à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC permitir-lhe tanto a edição de normas que criam obrigações e deveres para os administrados, como os sujeitem à imposição de sanções na hipótese de seu descumprimento, sob pena de, ao não se admitir a previsão de penalização em legislação complementar editada pela autarquia federal, restar tolhida a sua capacidade de coerção, tornando inócuos os atos normativos produzidos pela agência reguladora.

Cumpra assinalar que o Código Brasileiro de Aeronáutica considera no §3º do artigo 1º, a seguinte redação:

CBA

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

No presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade pela autuada não ter recuperado o pavimento da pista quando o coeficiente de atrito indicar resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor teve amparo legal no §1º do art. 36 c/c inciso I do art. 289, ambos da Lei 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica), c/c os itens 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302.

O artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como das disposições da “legislação complementar”. Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância de norma complementar sobre infraestrutura aeroportuária, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86.

No próprio CBA, mais especificamente, no §1º do artigo 36, encontramos a competência da autoridade aeronáutica, hoje, como já abordado, autoridade de aviação civil – ANAC (artigo 5º da Lei da ANAC),

para a coordenação e o controle da exploração da atividade aeroportuária:

CBA

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1o A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 2º A operação e a exploração de aeroportos e heliportos, bem como dos seus serviços auxiliares, constituem atividade monopolizada da União, em todo o Território Nacional, ou das entidades da Administração Federal Indireta a que se refere este artigo, dentro das áreas delimitadas nos atos administrativos que lhes atribuírem bens, rendas, instalações e serviços.

§ 3º Compete à União ou às entidades da Administração Indireta a que se refere este artigo, estabelecer a organização administrativa dos aeroportos ou heliportos, por elas explorados, indicando o responsável por sua administração e operação, fixando-lhe as atribuições e determinando as áreas e serviços que a ele se subordinam.

§ 4º O responsável pela administração, a fim de alcançar e manter a boa qualidade operacional do aeroporto, coordenará as atividades dos órgãos públicos que, por disposição legal, nele devam funcionar.

§ 5 Os aeródromos públicos, enquanto mantida a sua destinação específicas pela União, constituem universidades e patrimônios autônomos, independentes do titular do domínio dos imóveis onde estão situados (artigo 38).

(grifo nosso)

Ainda nesta linha de raciocínio, devemos, também, apontar o dispositivo infringido referente à norma complementar, *neste caso*:

- itens 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302.

Observa-se ainda que, com o advento da Resolução ANAC nº 58/2008, o primeiro quadro do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008 restou revogado e substituído pelo Anexo III da Resolução ANAC nº 25 (incluído pela Resolução ANAC nº 58/2008), que melhor detalhou os critérios de quantificação das distintas infrações na área de infraestrutura aeroportuária, facilitação, segurança da aviação civil, entre outras áreas não especificadas nos art. 299 e 302 e seus incisos.

No tocante à quantificação de multa imposta, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinam, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA ('A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão'), o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis.

Desta forma, preconizam os artigos 20, 21 e 22 da Resolução ANAC nº 25/2008:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 20. O valor da multa será expresso em moeda corrente e aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos Anexos I, II e III. (Redação dada pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)

§ 1º No caso de grave dano ao serviço ou aos usuários, o valor da multa poderá ser majorado em até 1.000 (mil) vezes o valor máximo estabelecido nas Tabelas constantes dos Anexos I, II e III, considerada a gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do infrator, e/ou seus antecedentes. (Incluído pela Resolução nº 253, de 30.10.2012)

§ 2º Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será corrigido pelo

Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, ou outro que venha a substituí-lo. (Parágrafo renumerado pela Resolução n° 253, de 30.10.2012)

Art. 21. Para imposição das penalidades previstas nesta Resolução, será aplicado o CBAer e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil.

CAPÍTULO II DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as conseqüências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução n° 306, de 25.2.2014, em vigor em 30.3.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

De acordo com os referidos dispositivos, resta estabelecido que a dosimetria da sanção deve ter início no termo médio, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei n.º 11.182/2005. Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC n.º 25 são perfeitamente aplicáveis no presente processo administrativo.

Nesse mesmo sentido, temos a seguinte decisão judicial:

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS. ANAC. PODER NORMATIVO. RESOLUÇÃO. SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA. DESCUMPRIMENTO. INFRAERO. AUTO DE INFRAÇÃO. LEGALIDADE. MULTA. PODER DE POLÍCIA. 1. Os atos normativos editados pelas agências não são regulamentos autônomos, uma vez que não defluem da Constituição, mas sim da lei instituidora da agência, razão pela qual, tais leis, ao instituírem as agências reguladoras, conferem-lhes também o exercício de um abrangente poder normativo no que diz respeito às suas áreas de atuação. 2. A Lei n.º. 11.182/2005, que criou a ANAC, estabeleceu, expressamente, entre as suas atribuições, a expedição de normas técnicas para fins de segurança das operações aeroportuárias em geral. 3. Não há violação ao princípio constitucional da legalidade, uma vez que a Resolução editada pela autarquia especial trata de campo próprio de regulamentação infralegal por se tratar de matéria técnica que exige constantes atualizações normativas. Precedente do eg. TRF da 3ª Região: AC 1999.03.99.013358-2/SP - Relª Desª Fed. Salette Nascimento - DJe 25.04.2011 - p. 521. 6. Precedentes do STJ, desta Corte Federal e do TRF da 4ª Região. 7. (AC 200781000209109, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::26/05/2011 - Página::260.) 4. Ao descumprir a resolução da ANAC, é "perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia, da referida agência reguladora". (AC 200983080015831, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE -Data::22/06/2010 - Página::237.) 5. O processo administrativo cumpriu os princípios da ampla defesa e do contraditório sendo o meio adequado à definição

da punição a ser imposta. Observa-se que a Apelante ofertou defesa e recurso administrativo, os quais foram devidamente apreciados pela autoridade competente. 6. O valor da multa (R\$ 70.000,00) foi arbitrado dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos termos da Resolução nº. 25 de 25/04/2008. 7. a Resolução nº 58 da ANAC, que estabeleceu a penalidade de multa à violação presente, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2008, de modo que a Recorrente não pode exonerar-se de cumprir tal preceito, visto que lhe foi dada ciência com a publicação no Diário Oficial, sendo desnecessária comunicação específica e pessoal à INFRAERO. 8. Apelação improvida. (TRF5, AC 00021804720114058400 Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior DJE -Data::01/03/2012 - Página::176)

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao Interessado no feito tem base legal, afastando, assim, sua alegação de afronta ao princípio da legalidade.

Regularidade processual

O Auto de Infração foi emitido em 08/12/2009, e não consta do processo notificação do interessado à respeito do mesmo. Em 19/03/2010 foi prolatada a primeira decisão de primeira instância, para a qual também não consta evidência de notificação do interessado, no entanto foi apresentado recurso em 14/04/2010.

Em 07/10/2010 foi prolatada a primeira decisão de segunda instância, pela anulação da primeira decisão de primeira instância por ausência de prova da notificação, a respeito do qual o interessado foi notificado em 21/10/2010.

Em 04/07/2013 emitida a segunda decisão de segunda instância, a qual decide pela manutenção da primeira decisão de segunda instância e determina a convalidação do Auto de Infração, a fim de se modificar seu enquadramento.

Em 02/08/2013 é convalidado o Auto de Infração em primeira instância. Notificado da convalidação em 19/08/2013, a autuada apresenta defesa em 09/09/2013.

Em 25/03/2015 prolatada a segunda decisão de primeira instância do processo, a respeito da qual o interessado foi notificado em 11/05/2015, apresentando seu tempestivo recurso em 19/05/2015, conforme despacho de tempestividade de 04/09/2015.

Em 19/01/2018, de acordo com o Parecer nº 83(SEI)/2018/ASJIN (SEI nº 1427336) e com a Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 92/2018 (SEI nº 1428701), o Auto de Infração nº 01734/2009 foi convalidado com relação ao enquadramento utilizado, assim como foi verificada a possibilidade de ocorrer gravame ao Recorrente. Notificado em 20/02/2018, conforme Aviso de Recebimento SEI 1553857, a autuada apresentou complementação de recurso em 02/03/2018 (00058.007423/2018-22).

Sendo assim, aponto que o presente processo preservou os interesses da Administração Pública, bem como os direitos aos princípios do *contraditório* e da *ampla defesa* do interessado.

3. DO MÉRITO

Quanto à fundamentação da matéria - Não recuperar o pavimento da pista quando o coeficiente de atrito indicar resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor.

Diante da infração do processo administrativo em questão, após convalidação a autuação foi realizada com fundamento no §1º do art. 36 c/c inciso I do art. 289, ambos da Lei 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica), c/c os itens 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302.

O Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, em seu art. 36, dispõe, *in verbis*:

CBA

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

(...)

(grifo nosso)

Ainda, o CBA em seu inciso I do art. 289 dispõe, *in verbis*:

CBA

Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

I - multa;

(...)

Já os itens 2.1.1 e 2.1.2 da Instrução de Aviação Civil 4302 dispõem, *in verbis*:

IAC 4302 - REQUISITOS DE RESISTÊNCIA À DERRAPAGEM PARA PISTAS DE POUSO E DECOLAGEM

(...)

CAPÍTULO 2 - CARACTERÍSTICAS SUPERFICIAIS DAS PISTAS DE POUSO E DECOLAGEM

(...)

2.1 REQUISITOS DE ATRITO

2.1.1 Para efeito de aplicação desta Instrução, considera-se como nível de manutenção o valor de atrito de 0,50, excetuado o caso de aeroportos que possuam planos especiais de manutenção, nos quais o nível de manutenção passa a ser aquele definido nesses planos.

2.1.2 O valor mínimo admissível para o atrito médio de qualquer segmento do pavimento, com mais de 100 metros de comprimento, medido de acordo com a metodologia estabelecida nesta Instrução, não poderá ser inferior ao nível de manutenção.

(...)

A Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, que estabelece a tabela de infrações no Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), apresentava à época dos fatos, em seu item 01, a infração, conforme disposto *in verbis*:

Resolução ANAC nº 25/2008

ANEXO III

(...)

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

(...)

1. Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor.

Considerando o exposto, verifica-se a subsunção do fato descrito no AI nº 01734/2009 à capitulação disposta no Auto de Infração após convalidação e na decisão de primeira instância.

3.1. *Quanto às questões de fato*

Quanto ao presente fato, a fiscalização desta Agência identificou que pela medição de atrito do Aeroporto Internacional Santa Maria/Aracaju-SE (SBAR), de 19/03/2009, a pista de pouso e decolagem 11/29 apresentava trecho de 156 metros com valor médio do coeficiente de atrito abaixo de 0,50, portanto

abaixo do aceitável, em desacordo com os itens 2.1.1 e 2.1.2 da IAC 4302. Verifica-se dessa forma que a atuada infringiu a legislação vigente, ficando assim sujeita à aplicação de sanção administrativa.

3.2. *Quanto às Alegações do Interessado*

Diante das alegações apresentadas pelo interessado em sede de defesa e em sede recursal, com fulcro no §1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de decisões anteriores, este relator ora endossa os argumentos trazidos pelo decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto.

Com relação às novas alegações apresentadas pela atuada em recurso e em complementação de recurso, entende-se que as mesmas já foram devidamente refutadas nas preliminares do presente voto ou na decisão de primeira instância prolatada pela SIA, que faz parte integrante do presente voto, conforme declaração de concordância disposta acima.

Por fim, as alegações do Interessado não foram suficientes para afastar a aplicação das sanções administrativas quanto ao ato infracional praticado.

4. **DO ENQUADRAMENTO E DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

Verificada a regularidade da ação fiscal, temos que verificar a correção do valor das multas aplicadas como sanções administrativas aos atos infracionais imputados.

Das Condições Atenuantes:

Corroborando com o Parecer nº 83(SEI)/2018/ASJIN (SEI nº 1427336) e com a Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 92/2018 (SEI nº 1428701), afasta-se a atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e no inciso III do §1º do art. 58 da Instrução Normativa nº 08/2008, aplicada pelo setor competente de primeira instância, tendo em vista que em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC), conforme documento SEI nº 1428202, verifica-se que já existia penalidade aplicada em definitivo ao interessado devido a ato infracional ocorrido no período de um ano encerrado em 19/03/2009 (que é a data da infração ora analisada) quando prolatada a decisão de primeira instância.

Adicionalmente, considera-se que não estão presentes nenhuma das demais circunstâncias atenuantes previstas no §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e no §1º do art. 58 da Instrução Normativa nº 08/2008.

5. **DAS CONDIÇÕES AGRAVANTES:**

No caso em tela, corroborando com a decisão de primeira instância, deve-se observar não existir quaisquer das condições agravantes das previstas nos diversos incisos do §2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/08 e do art. 58 da Instrução Normativa nº 08/2008.

Sendo assim, por não estar presente qualquer circunstância atenuante ou agravante, deve a sanção ser imputadas no patamar médio do valor referente ao tipo infracional.

6. **DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO**

Observa-se que a sanção aplicada pela decisão de primeira instância administrativa foi no valor de R\$

80.000,00 (setenta mil reais). Destaca-se que, com base na Tabela desta Resolução, o valor da multa, poderá ser imputado em R\$ 80.000,00 (grau mínimo), R\$ 140.000,00 (grau médio) ou R\$ 200.000,00 (grau máximo).

Na medida em que não estão presentes circunstâncias atenuantes ou agravantes, o valor da sanção deve ser aplicado no patamar médio do previsto para o ato infracional praticado.

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao interessado no feito tem base legal, afastando as alegações apresentadas, tanto em defesa quanto em sede recursal.

7. DO VOTO

Pelo exposto, voto por conhecer e **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, reformando o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa, **AGRAVANDO** a pena para o **valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais)**, que é o correspondente ao patamar médio atribuído à infração em tela.

É o voto.

Rio de Janeiro, 24 de maio de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 24/05/2018, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Iara Barbosa da Costa, Administrador**, em 24/05/2018, às 09:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **1776016** e o código CRC **EB59A49C**.

SEI nº 1776016



CERTIDÃO

Rio de Janeiro, 24 de maio de 2018.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

480ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 60800.081198/2009-77

Interessado: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

Crédito de Multa (nº SIGEC): 647161157

AINI: 01734/2009

Membros Julgadores ASJIN:

- Cassio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017 e 1.518, de 14/05/2018 - Membro Julgador e Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro.
- Henrique Hiebert - SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017 - Relator
- Iara Barbosa da Costa - SIAPE 0210067 - Portaria ANAC nº 2.786, de 16/10/2015 - Membro Julgador

Certifico que a Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão em segunda instância administrativa:

A ASJIN, por unanimidade, votou por NEGAR PROVIMENTO ao recurso, reformando o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa, AGRAVANDO a pena para o valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), nos termos do voto do Relator.

Encaminhe-se à Secretaria desta ASJIN para as providências de praxe.



Documento assinado eletronicamente por **Iara Barbosa da Costa, Administrador**, em 24/05/2018, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 24/05/2018, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 24/05/2018, às 13:45, conforme horário oficial de Brasília,



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **1780833** e o código CRC **5AC96C74**.